

Voldsoffererstatningslovens saklige virkeområde – kravet til straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten

18.12.2019 (2018/2412)

Saken gjelder tolkningen av voldsoffererstatningsloven § 1, og vilkåret om at skadevolderen må ha begått en straffbar handling som «krenker livet, helsen eller friheten».

Erstatningsnemnda for voldsofre avslo et erstatningskrav med den begrunnelse at seksuelle krenkelser etter fast praksis bare faller inn under vilkårene i § 1 hvis det straffbare forholdet representerer en «forsettlig integritetskrenkelse av alvorlig karakter og av en viss intensitet». Det sentrale spørsmålet i saken er om voldsoffererstatningsmyndighetene har tilstrekkelig rettslig grunnlag for å oppstille slike krav, selv om de ikke fremkommer direkte av lovens ordlyd.

Ombudsmannen er kommet til at det klart ikke kan oppstilles et krav om at straffbare handlinger må være forsettlige for å omfattes av vilkårene for erstatning i voldsoffererstatningsloven § 1.

Erstatningsnemnda for voldsofre har heller ikke tilstrekkelig rettslig grunnlag for å stille krav om at seksuelle handlinger som rammes av straffelovens bestemmelser om tvang, også må være av «alvorlig karakter» og av en «viss intensitet» for å omfattes av vilkårene i § 1. Slike krav kan antakelig heller ikke oppstilles for andre handlinger som rammes av de bestemmelsene i straffeloven som må regnes for å ligge i kjerneområdet for voldsoffererstatningsordningen.

Ombudsmannen har også funnet grunn til å bemerke at nemnda tar feil når den opplyser at voldsoffererstatningsmyndighetene etter forholdene kan legge til grunn en mildere strafferettslig subsumsjon for den erstatningsbetingende handlingen i erstatningssaken, enn det domstolene har kommet til i en straffesak om den samme handlingen.

På bakgrunn av påviste hjemmelsmangler ved voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis, og det pågående arbeidet med å følge opp NOU 2016: 9, sendes kopi av uttalelsen til Justis- og beredskapsdepartementet.

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) fikk avslag på søknad om voldsoffererstatning fra Kontoret for voldsoffererstatning. Vedtaket ble påklaget til Erstatningsnemnda for voldsofre, som stadfestet avslaget i vedtak 14. mars 2018. Erstatningsnemnda avsto erstatningskravet med den begrunnelse at seksuelle krenkelser etter fast praksis bare faller inn under vilkårene i voldsoffererstatningsloven § 1 hvis det straffbare forholdet representerer en «forsettlig integritetskrengelse av alvorlig karakter og av en viss intensitet».

Skadevolder var av tingretten rettskraftig dømt for forsøk på rettsstridig tvang etter straffeloven 1902 § 222 første ledd første alternativ for trusler han fremsatte mot klager i perioden 21. august til 15. oktober 2014. Truslene bestod i at han skulle publisere en video av seksuell karakter med klageren dersom hun ikke møtte skadevolder og utførte flere samleier med ham. Klager og skadevolder hadde hatt samleier tidligere. Videoopptaket var gjort under et av deres tidligere møter uten at klager var klar over det. Selve tvangshandlingen ble ikke fullbyrdet fordi klager ikke etterkom trusselen og nektet å møte skadevolder. Straffen for dette og to andre forhold, som retten anså som bøteforhold, ble satt til åtte måneders fengsel, hvorav én måned ble gjort betinget.

Tingretten dømte også skadevolder til å betale erstatning for behandlingsutgifter på kr 16 200 som følge av posttraumatisk stresslidelse (PTSD) og for dekning av inntektstap med kr 150 000 på grunn av at klageren ville komme et halvt år forsinket ut i arbeidslivet etter fullførte profesjonsstudier. Fornærmede ble videre tilkjent oppreisning med kr 40 000. Erstatningssaken ble anket til lagmannsretten. Før hovedforhandling i lagmannsretten erkjente skadevolder erstatningsansvar med kr 155 000, og partene inngikk rettsforlik.

Advokat Anne-Kristine Bohinen klaget på vegne av A til ombudsmannen 26. juni 2018. I klagen anfører advokaten blant annet at Erstatningsnemnda for voldsofre har tolket voldsoffererstatningsloven § 1 feil. Videre påpekes det at voldsoffererstatningsmyndighetene skal ha overprøvd domstolens avgjørelse til skade for fornærmede, noe advokaten mener de ikke har anledning til. På denne bakgrunn mener Bohinen at nemndas vedtak er ugyldig.

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken nærmere. Undersøkelsen gjaldt Erstatningsnemnda for voldsofres tolkning av vilkåret om at skadelidte må ha vært utsatt for en straffbar handling

som omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1, og nemndas kompetanse til å avslå eller redusere erstatningen i strid med domstolenes behandling av erstatningskravet.

Vi ba nemnda redegjøre for hjemmelen for de oppstilte kravene om at straffbare seksuelle krenkelser bare gir rett til erstatning dersom det gjelder «en forsettlig integritetskrenkelse av alvorlig karakter og av en viss intensitet», og for det nærmere innholdet i disse kravene. I tilknytning til dette spurte vi blant annet om betydningen av enkelte uttalelser i forarbeidene og om hvilken betydning det hadde at skadevolder ble dømt for straffbart forsøk og ikke fullbyrdet handling.

Videre ba vi nemnda om å redegjøre for enkelte spørsmål om betydningen av dommen fra tingretten:

- hvilken kompetanse har voldsoffererstatningsmyndighetene til å legge til grunn et annet faktum enn domstolen?
- hvilken kompetanse har voldsoffererstatningsmyndighetene til å avslå voldsoffererstatning fra staten i tilfeller der domstolene har dømt gjerningsmannen til å betale oppreisning og erstatning for økonomisk tap?
- hvilken betydning for tolkningen av vilkårene i voldsoffererstatningsloven § 1 har departementets uttalelser i forarbeidene om sammenhengen mellom voldsoffererstatningssaken og straffesaken?

Erstatningsnemnda for voldsofre, ved Statens sivilrettsforvaltning, svarte i brev 22. mars 2019. Brevet var undertegnet av en seniorrådgiver og en fagdirektør fra sivilrettsforvaltningen, men svaret er opplyst å være skrevet i samråd med Erstatningsnemnda for voldsofre. I det følgende omtales brevet som nemndas redegjørelse til ombudsmannen.

Nemnda har i redegjørelsen for sin lovtolkning i hovedsak lagt vekt på den tidligere voldsoffererstatningsforskriften § 1, tidligere ordlyd i voldsoffererstatningsloven § 1, forarbeider til lov og forskrift samt langvarig nemndspraksis. Ifølge nemnda gir ikke disse rettskildene holdepunkter for at ofre for mindre alvorlige seksuallovbrudd omfattes av ordningen. Nemnda har derfor gjennom langvarig praksis oppstilt et krav om at den straffbare handlingen må representere «en integritetskrenkelse av alvorlig karakter og av en viss intensitet». Nemndas praksis knyttet til virkeområdet for erstatningsordningen ble uttrykkelig videreført ved overgangen fra forskrift til lov i 2001. Nemnda mener at denne praksisen også er forutsatt videreført ved lovrevisjonen i 2007.

Nemnda har redegjort nærmere for innholdet i det oppstilte kravet om at den straffbare handlingen må representere «en integritetskrenkelse av alvorlig karakter og av en viss

intensitet». Ved vurderingen av om en handling er tilstrekkelig alvorlig, tas det først og fremst utgangspunkt i hvilket straffebed den aktuelle handlingen omfattes av. Nemnda bemerker at den ikke er bundet av domstolens subsumsjon i straffesaken, og at den foretar en selvstendig vurdering av faktum og handlingens alvorlighet relatert til voldsoffererstatningsloven § 1. Sentrale momenter i denne vurderingen vil blant annet være graden av personlig relasjon mellom skadevolder og skadelidte, skadevolders og skadelidtes alder samt skadeomfanget.

Ifølge nemnda viser praksis at vurderingene er konkrete og sammensatte. Det er nemndas oppfatning at kravet til handlingens alvor og intensitet er å anse som en rettslig standard, der innholdet kan tilpasses den til enhver tid gjeldende rettsoppfatning om hvilke seksuelle krenkelser som faller inn under voldsoffererstatningsloven § 1. Ettersom handlingens alvorlighet og intensitet utgjør en skranke, vil det være av betydning for vilkårsvurderingen om handlingen er et forsøk på eller et fullbyrdet seksuallovbrudd.

I redegjørelsen for forholdet til domstolene viser nemnda til at voldsoffererstatningsmyndighetene og domstolene vurderer skadelidtes erstatningsrettslige vern med utgangspunkt i to ulike ansvarsgrunnlag, der voldsoffererstatningsmyndighetene tar stilling til hva skadelidte skal tilkjennes i erstatning fra staten med grunnlag i voldsoffererstatningsloven, mens domstolene ta stilling til hva skadevolder skal betale i erstatning til skadelidte med grunnlag i skadeserstatningsloven. Det er nemndas oppfatning at domstolenes avgjørelser ikke har rettskraftvirkning for voldsoffererstatningsmyndighetene, og at nemnda heller ikke er bundet av domstolens fastlegging av faktum eller rettslige vurderinger. Nemnda påpeker at den i saken her har lagt til grunn samme faktum som domstolen, men at den likevel stiller spørsmål ved tingrettens subsumsjon og anvendelse av straffeloven 1902 § 222.

For øvrig bemerker nemnda at tingrettens fastsettelse av erstatningsbeløpet i saken ikke er rettskraftig avgjort av domstolen, men at det ble inngått rettsforlik om et annet beløp etter anke til lagmannsretten. Nemnda er videre av den oppfatning at departementets uttalelser om sammenhengen mellom voldsoffererstatningssaken og straffesaken i liten grad er en viktig rettskilde ved tolkningen av vilkårene i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum.

Enkelte deler av nemndas redegjørelse er utdypet nærmere nedenfor.

Advokat Bohinen har fått tilsendt nemndas redegjørelse, men har ikke kommet med ytterligere merknader.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt og problemstillinger

Voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum angir hvilke typer skadevoldende handlinger som kan gi grunnlag for voldsoffererstatning. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Den som har lidd personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, eller dennes etterlatte, har rett til voldsoffererstatning fra staten etter reglene i loven her.»

Handlingen må for det første være forbudt under trussel om straff. For det andre må handlingen være en integritetskrenkelse av en bestemt art – den må krenke «livet, helsen eller friheten».

Ytterligere vilkår for rett til erstatning er at det må være godtgjort en personskade, og det må foreligge adekvat årsakssammenheng mellom skaden og den straffbare handlingen.

Skadevolder i denne saken ble dømt for forsøk på tvang (til seksuell omgang) etter straffeloven 1902 § 222 første ledd første alternativ, jf. § 49. En handling som rammes av den tidligere straffeloven § 222 omfattes i utgangspunktet av ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1. Straffbar tvang må anses for å være en handling som krenker friheten, og etter omstendighetene også helsen.

Erstatningsnemnda har likevel avslått erstatningskravet i denne saken med den begrunnelse at seksuelle krenkelser bare faller inn under erstatningsordningen dersom det straffbare forholdet innebærer en «forsettlig integritetskrenkelse av alvorlig karakter og av en viss intensitet». Som grunnlag for dette har nemnda særlig vist til en fast og langvarig nemndspraksis.

Krav om at integritetskrenkelser av seksuell art må være «forsettlig», av «alvorlig karakter» og av «en viss intensitet» følger ikke direkte av lovens ordlyd. Det sentrale spørsmålet er om voldsoffererstatningsmyndighetene har tilstrekkelige holdepunkter i andre rettskilder for å tolke lovens ordlyd innskrenkende og oppstille slike krav i denne saken. Det er også grunnlag for å vurdere nemndas syn på hvilke føringer tingrettens dom i straffesaken legger for voldsoffererstatningssaken.

2. Kan det oppstilles tilleggsvilkår om forsett, og om at handlingen må være av «alvorlig karakter» og «en viss intensitet»?

2.1 Betydningen av bestemmelsens forhistorie og forarbeider

Erstatningsnemnda har anført at voldsoffererstatningsloven § 1 må tolkes i lys av dens forhistorie, forarbeider til nåværende og tidligere ordlyd samt langvarig nemndspraksis.

Voldsoffererstatningsordningen ble innført i 1976 som en billighetsordning, jf. St.prp. nr. 39 (1975 – 1976). Ordningen ble regulert gjennom voldsoffererstatningsforskriften 11. mars 1976, som senere ble erstattet av forskrift 23. januar 1981 nr. 8983.

Etter forskriften § 1 skulle staten yte erstatning «i den grad den finnes rimelig» for «personskaden voldt» ved en «forsettlig legemskrenking eller ved annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang». Det var altså to alternative angivelser av hvilke handlinger som kunne utløse erstatning, hvorav kun den ene krevde forsett (se straffeloven 2005 § 22). Etter begge alternativene berodde erstatningsspørsmålet også på en rimelighetsvurdering.

I 2001 ble forskriften avløst av voldsoffererstatningsloven. Angivelsen av hvilke straffbare handlinger som kunne danne grunnlag for erstatning, ble videreført i lovens § 1. Rimelighetsvilkåret ble imidlertid fjernet, slik at voldsofre fikk rettskrav på erstatning når vilkårene var oppfylt.

Det saklige virkeområdet for voldsoffererstatningsloven ble endret ved lov 21. desember 2007 nr. 125. Paragraf 1 første ledd første punktum fikk da sin nåværende ordlyd om at den straffbare handlingen må «krenk[e] livet, helsen eller friheten». Endringen trådte i kraft 1. januar 2008.

Bakgrunnen for lovendringen var regjeringens ønske om å «bedre erstatningsordningene for volds- og kriminalitetsofre», slik at flere handlinger ville bli omfattet av ordningen, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007 – 2008) punkt 2.1. Siktemålet var både det å oppnå en viss liberalisering av ordningen og å klargjøre hvilke straffbare handlinger som omfattes av loven, jf. punkt 3.1. Departementet bemerket også at lovendringen «vil innebære en autoritativ rettskildemessig forankring av at flere typer straffbare handlinger enn i dag skal kunne åpne for voldsoffererstatning fra staten».

Proposisjonen siterer fra høringsnotatet, hvor trusler etter den tidligere straffeloven § 227, mishandling i nære relasjoner og menneskehandel er nevnt som eksempler på sakstyper som var ment å omfattes av den nye ordlyden. Det presiseres imidlertid at angivelsen ikke

er uttømmende. Tvang etter straffeloven 1902 § 222 er i sitatet omtalt som et straffebud som også tidligere i utgangspunktet falt innenfor ordningen.

Det fremgår av proposisjonen at voldsoffererstatningsmyndighetene i høringsrunden var kritiske til forslaget til dagens bestemmelse. Kontoret for voldsoffererstatning uttalte at den nye ordlyden «er meget vid og kan omfatte handlinger som ikke samsvarer med lovens begrunnelse». Justissekretariatene (nå Statens sivilrettsforvaltning) uttalte at den liberalisering som departementet ønsket, «kunne skje innenfor dagens ordlyd gjennom signaler i proposisjonen». Et flertall i nemnda uttalte at den nye formuleringen ville bli «for vidtfavnende» dersom man fjernet kriteriet «vold eller tvang», og at det nye forslaget «etter sin ordlyd [vil] omfatte enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten». Til tross for disse motforestillingene fastholdt departementet den foreslåtte ordlyden. Ifølge departementet var endringsforslaget godt forankret i voldsoffererstatningsordningens formål og begrunnelse.

Som støtte for sin tolkning har nemnda pekt på forarbeidenes uttalelse om ordlydens sammenheng med de likelydende vilkårene i den tidligere straffeloven § 39, som gjaldt vilkårene for idømmelse av særreaksjonen dom på tvungent psykisk helsevern (videreført i § 62 i straffeloven 2005). Om dette uttalte departementet følgende under punkt 3.1 i proposisjonen:

«En slik ordlyd vil harmonere bedre med nyere strafferettslig terminologi, jf. bl.a. straffeloven § 39 og straffeprosessloven § 130 a). Straffeloven § 39 opererer med uttrykket 'alvorlig voldsforbrytelse' og straffeprosessloven § 130 a) med uttrykket 'alvorlig forbrytelse'. I lovforslaget her er 'alvorlig' ikke tatt med i ordlyden. Bakgrunnen for dette er at det øvrige vilkåret i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første setning om at handlingen må ha medført en personskade, anses som en tilstrekkelig avgrensning mot mindre alvorlige forhold.»

Videre heter det i særmerknaden til lovens § 1:

«Hovedkriteriet for å kunne tilkjennes voldsoffererstatning er at man har lidt en personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten. Disse begrepene har blitt innarbeidet i strafferettslig terminologi, jf. blant annet straffeloven § 39. Man vil langt på vei kunne trekke på domstolenes praksis i forhold til begrepenes nærmere innhold. Fordi dette er en ordning som retter seg mot voldsofre, vil begrepene likevel unntaksvis kunne måtte tolkes ulikt.»

Ifølge nemndas redegjørelse til ombudsmannen tilsier disse merknadene at det samme strenge kravet til handlingens alvorlighet som gjelder for dom på tvungent psykisk

helsevern, også gjelder for retten til voldsoffererstatning. Nemnda uttaler at langvarig domstolspraksis om ileggelse av denne særreaksjonen «gir anvisning på et vesentlig strengere krav til handlingens alvorlighet enn hva ordlyden, forarbeidene og forvaltningspraksis ga grunnlag for ved tolkningen av det saklige virkeområdet til [voldsoffererstatningsloven] § 1». Nemnda påpeker også at begrepet alvorlig fremstår som «overflødig» i en slik kontekst.

Etter ombudsmannens syn er det uklart hva som ligger i departementets ønske om å harmonisere ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 med straffeloven 1902 § 39 og straffeprosessloven § 130 a. Slik ombudsmannen oppfatter det, knytter harmoniseringen seg til begrepene «krenker livet, helsen eller friheten». Disse begrepene gir anvisning på forbrytelser som krenker visse typer interesser, og gir ikke uten videre uttrykk for en bestemt alvorlighetsgrad. Departementet uttaler dessuten uttrykkelig at begrepet «alvorlig» ikke er tatt inn i loven fordi vilkåret om personskade gir tilstrekkelig avgrensning mot mindre alvorlige forhold. Dette taler klart imot at det likevel skal gjelde et slikt generelt krav.

Uansett er hensynene bak reglene om voldsoffererstatning og regelen om særreaksjonen overføring til tvungent psykisk helsevern, svært ulike. Ombudsmannen kan vanskelig se at spørsmålet om voldsoffererstatning bør avgjøres ut fra en vurdering av om den straffbare handlingen er grov nok til å kunne utgjøre grunnlag for dom på tvungent psykisk helsevern. Som nemnda selv påpeker, gir rettspraksis knyttet til vilkårene i den tidligere straffeloven § 39 (nå § 62) anvisning på et «vesentlig strengere krav» enn det rettskildene gir grunnlag for ved tolkningen av voldsoffererstatningsloven § 1. Etter ombudsmannens syn tilsier dette i seg selv at slik rettspraksis vanskelig kan gi noen veiledning for tolkningsspørsmålet i saken her.

Ombudsmannen er heller ikke enig med nemnda i at proposisjonens manglende beskrivelse av nemndas praksis knyttet til seksuallovbrudd taler for at lovgiver mente å videreføre denne praksisen. Lovgiver hadde vurdert innvendingene fra voldsoffererstatningsmyndighetene mot en ordlyd som de mente var for vid, og den nye ordlyden hadde til hensikt å endre rettstilstanden. Dersom det var meningen at det skulle gjelde generelle tilleggskrav som ikke fremgår av lovens ordlyd, hadde det vært naturlig å forvente klare lovgiveruttalelser om dette, jf. tilsvarende i Rt. 2014 s. 336 avsnitt 53.

Det er likevel én formulering i proposisjonen som tilsier at ikke alle handlinger som omfattes av ordlyden, kan gi grunnlag for erstatning. I særmerknadene uttaler departementet at «[f]orslaget skal likevel ikke medføre at enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten skal kunne gi rett til voldsoffererstatning». Som

eksempler på handlinger som faller utenfor ordningen, angir departementet straffbare brudd på «forurensningsloven» og «brann- og eksplosjonsvernloven».

Etter ombudsmannens oppfatning gjelder disse eksemplene handlinger som etter sin art synes å ligge svært langt fra de handlinger som etter tidligere vilkår ble ansett for å være «forsettlig legemskrenkelse» eller annen handling «som bærer preg av vold eller tvang». Uttalelsen er derfor ikke et viktig argument for en generell nedre grense for alvorlighet og intensitet. Det er mer naturlig å tenke seg at departementet siktet til handlinger som må unntas ut fra formålsbetraktninger, fordi handlingene ligger svært langt fra de bestemmelsene i straffeloven som må anses som ordningens kjerneområde, og som rammer forbrytelser som utgjør direkte trusler mot enkeltpersoners liv, helse og frihet.

Departementet uttaler også at de ikke ønsket å gi en uttømmende angivelse av hvilke typer straffbare handlinger som omfattes, for å unngå en «rigid ordning med fare for urimelige avgjørelser i enkelttilfeller», jf. punkt 3.1 i proposisjonen. En «nærmere grenseoppgang av bestemmelsens rekkevidde» ble derfor overlatt til praksis. Etter ombudsmannens syn er det naturlig at praksis må avklare hvilke handlinger som faller innenfor ordlyden. Rettsanvendelsen må imidlertid uansett følge vanlige tolkningsprinsipper. Departementets uttalelser kan ikke innebære at voldsoffererstatningsmyndighetene står fritt til å oppstille tilleggsvilkår som verken fremkommer av lovens ordlyd eller forarbeidene.

Etter dette kan ikke ombudsmannen se at forarbeidene til lovendringen i 2007, eller tidligere regelverk, gir noen støtte til et generelt krav om at seksuelle handlinger ikke omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1 med mindre det foreligger forsett og handlingen er av «alvorlig karakter» og «en viss intensitet». Dette utelukker likevel ikke at det kan være holdepunkter i forarbeidene for å legge vekt på alvorlighetsgraden ved straffbare handlinger som er utenfor ordningens kjerneområde eller som utgjør et grensetilfelle for bestemmelsens ordlyd.

2.2 Erstatningsnemnda for voldsofres forvaltningspraksis

Erstatningsnemnda fremholder at den nedre grense mot mindre alvorlige seksualforbrytelser er innarbeidet gjennom en fast og langvarig nemndspraksis, og at kravene til den straffbare handlingens alvorlighet og intensitet ble utviklet allerede før erstatningsordningen ble lovfestet i 2001. Det er ikke grunn til å tvile på at det foreligger en langvarig nemndspraksis, selv om det er noe uklart om praksisen har vært konsistent gjennom hele den aktuelle perioden.

For å illustrere at praksis er langvarig har nemnda fremlagt et vedtak fra 1997, som gjaldt flere tilfeller av blotting og beføling. Den regelforståelsen som beskrives der, er imidlertid ikke helt samsvarende med de beskrivelsene nemnda har gitt av dagens praksis. I vedtaket uttalte nemnda følgende:

«Med hensyn til spørsmålet om hvilke straffbare handlinger voldsoffererstatningsforskriften omfatter fremgår det av St.prp. nr. 39 (1975 – 76) på s. 20 at første alternativ i forskriftens § 1, 'forsettlig legemskrenking', ikke forutsetter at den aktuelle integritetskrenkelsen nødvendigvis må være preget av vold eller tvang. Gjennom lang og fast praksis i nemnda er det antatt at seksuelle overgrep kan være forsettlige legemskrenkinger selv om det ikke er anvendt vold eller tvang i egentlig forstand. Etter nemndas oppfatning må handlingen i så fall representere en integritetskrenkelse av en viss betydning, og det må i alle tilfelle foretas en rimelighetsvurdering.»

Uttalelsen gjelder hvilke krav som må stilles til en seksualforbrytelse for at den skal kunne anses som en «forsettlig legemskrenking», jf. forskriften § 1 første alternativ. Dersom forbrytelsen «bærer preg av vold eller tvang», jf. annet alternativ, synes det imidlertid å være forutsatt at handlingen uansett omfattes av erstatningsordningen. Den aktuelle handlingen i ombudsmannssaken førte til domfellelse etter bestemmelsen om tvang i den tidligere straffeloven § 222, og må nok anses å ha preg av «tvang». Saken her synes derfor ikke å være omfattet av det kravet til en «viss betydning» som beskrives i vedtaket fra 1997.

Også i enkelte av de andre nyere avgjørelsene som nemnda har vist til, er kravene til «forsett», «alvorlighet» og «intensitet» formulert som generelle krav ved seksuallovbrudd, som synes å gjelde uavhengig av om handlingen bærer «preg av vold eller tvang». Dette omfatter for eksempel avgjørelsen i ENV-2017-905, som også gjaldt et forhold der gjerningsmannen var domfelt for tvang etter straffeloven 1902 § 222.

Det er også grunn til å merke seg at 1997-vedtaket opplyser at det i alle tilfelle må foretas en rimelighetsvurdering. Selv om det i forarbeidene til lovfestingen av ordningen uttales at erstatning etter praksis alltid ble gitt når de øvrige vilkårene i forskriften § 1 var oppfylt, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000 – 2001) punkt 5.2, tyder 1997-vedtaket på at rimelighetsvilkåret likevel hadde en viss betydning som skranke for erstatning for seksuelle handlinger. I den grad utviklingen av de omtalte tilleggsvilkårene baserte seg på slike rimelighetsvurderinger, er det tvilsomt om praksisen kunne videreføres da rimelighetsvilkåret ble fjernet ved overgangen til lov. Forarbeidenes uttalelse om at den praksis som har utviklet seg under forskriften i stor utstrekning vil være avgjørende for tolkningen av loven, jf.

særmerknadene til § 1 i Ot.prp. nr. 4 (2000 – 2001), må anses å knytte seg til de øvrige vilkårene som ble videreført.

2.3 Er tilleggsvilkårene tilstrekkelig hjemlet?

Før det kan konkluderes på spørsmålet om nemndas rettsanvendelse er riktig, må også øvrige rettskilder tas i betraktning.

Ombudsmannen kan ikke se at den aktuelle praksisen for saker med seksuallovbrudd har vært behandlet av domstolene. I en rettskraftig tingrettsdom (TNERO-2019-26571) er imidlertid en tilsvarende praksis i trusselsaker vurdert som ulovlig. Der kom retten til at nemndas avslag på erstatning var ugyldig fordi det ikke kunne innfortolkes et krav i voldsoffererstatningsloven § 1 om at en trussel som førte til domfellelse etter straffeloven 1902 § 227, måtte representere en «akutt og alvorlig fare» for skadelidte for å kunne utløse erstatning.

I NOU 2016: 9 *Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning* gir utvalget i punkt 10.3.8.3 en beskrivelse av praksis i saker om seksuelle handlinger og seksuelt krenkende atferd, hvor det beskrives et krav om at handlingen må være «tilstrekkelig integritetskrenkende». Utvalget mener at dette kravet kan videreføres i en eventuell ny lov. Det rettslige grunnlaget for praksisen er imidlertid i liten grad behandlet der.

Det rettslige grunnlaget for nemndas praksis synes heller ikke å ha vært drøftet i juridisk teori, se Brath, *Voldsoffererstatningsloven med kommentarer*, Gyldendal, 2. utgave, punkt 1.1.3 og 1.1.4.

En samlet vurdering av rettskildene viser at nemndas praksis med å oppstille generelle tilleggsvilkår i saker om seksuelle handlinger, har liten støtte i andre tungtveiende rettskilder. Etter ombudsmannens syn er det derfor av vesentlig betydning at voldsoffererstatning er noe borgerne har rettskrav på etter loven. Når det øvrige rettskildet bildet ikke gir støtte for en innskrenkende tolkning til ugunst for borgerne, kan ikke praksis tillegges særlig vekt, jf. Rt. 2003 s. 1821 avsnitt 39 og Rt. 2006 s. 1601 avsnitt 31. Se også Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, Universitetsforlaget, 10. utgave, s. 36 og Eckhoff, *Rettskildelære*, Universitetsforlaget, 5. utgave, s. 233 – 234.

Ombudsmannen er kommet til at det klart ikke er grunnlag for å oppstille et krav om at seksuelle handlinger må være «forsettlig» for å rammes av voldsoffererstatningsordningen. Etter 1. januar 2008 stiller ikke loven noe krav om forsett, og det er overraskende at nemnda både i vedtaket i denne saken og i enkelte andre vedtak som nemnda har vist til, fortsatt opplyser at det er krav om forsett.

Videre er ombudsmannen kommet til at nemnda heller ikke har tilstrekkelig rettslig grunnlag for å stille krav om at seksuelle handlinger som rammes av straffelovens bestemmelser om tvang, også må være av «alvorlig karakter» og av en «viss intensitet». Noe slikt krav kan antakelig heller ikke oppstilles for andre handlinger, av seksuell eller annen art, som rammes av de øvrige bestemmelsene i straffeloven som må regnes for å være i kjerneområdet for voldsoffererstatningsordningen. Dersom det for handlinger som rammes av disse bestemmelsene i straffeloven, skal gjelde en nedre for hvilke tilfeller som omfattes av voldsoffererstatningsordningen, må dette først presiseres i regelverket.

Ombudsmannen antar imidlertid at det kan være grunnlag for å legge vekt på alvorlighetsgraden og krenkelsens intensitet ved straffbare handlinger som befinner seg utenfor kjerneområdet for voldsoffererstatningsordningen, eller handlinger som utgjør grensetilfeller med hensyn til ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1.

De påpekte manglene ved vedtaket i denne saken innebærer at vedtaket må anses ugyldig.

På bakgrunn av de påviste hjemmelsmanglene ved voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis og det pågående arbeidet med å følge opp NOU 2016: 9, sendes kopi av denne uttalelsen til Justis- og beredskapsdepartementet.

3. Forholdet til domstolenes behandling av straffesaken

I svaret til ombudsmannen opplyser nemnda at den generelt foretar en selvstendig vurdering av faktum og handlingens alvorlighet knyttet til vilkåret i voldsoffererstatningsloven § 1, og at den ikke er bundet av domstolens subsumsjon i den underliggende straffesaken. Nemnda påpeker at den i saken her har lagt til grunn faktum og strafferettslig skyldkonstatering i tråd med tingrettens straffedom, men reiser samtidig spørsmål ved tingrettens subsumsjon, dvs. hvilken straffebestemmelse tiltalte ble domfelt etter. Med henvisning til Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2008 s. 867 stiller nemnda seg tvilende til om den nedre grense for straffbart forsøk på tvang var overtrådt, og antyder med det at tiltalte burde vært dømt etter en mildere bestemmelse.

Det er uklart hvilken betydning dette har hatt for nemndas vurdering av om vilkårene i voldsoffererstatningsloven § 1 var oppfylt i denne saken. Nemndas synspunkter på straffedommens betydning gir imidlertid i seg selv grunn til merknader fra ombudsmannen.

Både voldsoffererstatningsloven og lovforarbeidene viser en tydelig intensjon om sammenheng mellom straffesaken og voldsoffererstatningssaken. Eksempelvis følger det

av voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd annet punktum at søkeren må ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen for å ha rett til erstatning. Videre følger det av voldsoffererstatningsloven § 14 tredje ledd at avgjørelsen av voldsoffererstatningssaken utsettes inntil en eventuell straffesak mot skadevolderen er endelig avgjort.

En forutsetning om at domstolenes avgjørelser skal ha stor betydning, kommer også klart til uttrykk i Ot.prp. nr. 10 (2007 – 2008) punkt 3.13:

«Departementet har tillit til at domstolene fatter riktige avgjørelser. Domstolene har normalt et bedre faktisk grunnlag å bygge avgjørelsen på enn voldsoffererstatningsmyndigheten, jf. blant annet ved at de bygger på umiddelbar bevisførsel. Når domstolene har utmålt et erstatningsbeløp, vil dette skape en berettiget forventning hos voldsofre. Videre bør forvaltningen prinsipielt sett ikke komme til et annet resultat enn domstolene ved vurderinger av det samme saksfaktum i forhold til de samme rettsregler, idet det vil kunne svekke domstolens legitimitet.»

Ifølge departementet bør voldsoffererstatningsmyndighetene derfor som utgangspunkt ikke redusere erstatningen mer enn forskjellene i skadeserstatningsloven og voldsoffererstatningsloven tilsier, eventuelt kun dersom det har kommet nye opplysninger etter at domstolen traff sin avgjørelse, jf. proposisjonen s. 6 og 30. Etter ombudsmannens syn må nemnda følge disse føringene i forarbeidene, som primært må oppfattes å gjelde erstatningsutmålingen.

Det er imidlertid klart at nemnda i enda mindre grad kan «overprøve» domstolens subsumsjon i straffesaken til ugunst for erstatningssøkeren. Etter ombudsmannens syn vil nemnda bare kunne legge til grunn en annen subsumsjon enn i en rettskraftig domfellelse dersom dette kan begrunnes med nemndas mulighet til å anvende et lempeligere beviskrav enn retten. Det er derfor kun aktuelt å vurdere om det er begått handlinger som ville kvalifisert til domfellelse etter en strengere straffebestemmelse. Ombudsmannen kan vanskelig se noen legitime hensyn som tilsier at voldsoffererstatningsmyndighetene skal kunne legge til grunn en mildere strafferettslig subsumsjon enn det domstolene har kommet til i en straffesak med strengere beviskrav og umiddelbar bevisføring.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at det klart ikke kan oppstilles et krav om at straffbare handlinger må være forsettlige for å være omfattet av vilkårene for erstatning i voldsoffererstatningsloven § 1.

Erstatningsnemnda for voldsofre har heller ikke tilstrekkelig rettslig grunnlag for å stille krav om at seksuelle handlinger som rammes av straffelovens bestemmelser om tvang, også må være av «alvorlig karakter» og av en «viss intensitet» for å være omfattet av vilkårene i § 1. Slike krav kan antakelig heller ikke oppstilles for andre handlinger som rammes av de bestemmelsene i straffeloven som må regnes for å være i kjerneområdet for voldsoffererstatningsordningen.

Ombudsmannen har også funnet grunn til å bemerke at nemnda tar feil når den opplyser at voldsoffererstatningsmyndighetene etter forholdene kan legge til grunn en mildere strafferettslig subsumsjon for den erstatningsbetingende handlingen i erstatningssaken, enn det domstolene har kommet til i en straffesak om den samme handlingen.

På bakgrunn av påviste hjemmelsmangler ved voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis, og det pågående arbeidet med å følge opp NOU 2016: 9, sendes kopi av denne uttalelsen til Justis- og beredskapsdepartementet.

Ombudsmannen mener at nemndas vedtak i denne saken er ugyldig. Erstatningsnemnda for voldsofre bes behandle saken på nytt i samsvar med merknadene i denne uttalelsen, og orientere ombudsmannen om utfallet med kopi av den nye avgjørelsen i saken.

18.12.2019 (2018/2412)